

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan dari berdirinya Republik Indonesia adalah terwujudnyamasyarakat yang adil dan sejahtera. Visi keadilan dan kesejahteraan rakyatini mendapat perhatian yang besar dari para pendiri negara. Mereka menyadari bahwa tujuan dan cita-cita negara berdasar Pancasila harusmampu mengakomodir kepentingan rakyat. Oleh karena itu, konsep negarakesejahteraan menjadi sesuatu yang diharapkan.<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukumyang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi rakyatnya sehingga berbentuk suatu masyarakat yang adil dan makmur, tentram, aman yang merata bagi seluruh bangsa Indonesia.

Hal demikian itu hanya dapat dicapai melalui perekonomian yang baik dan teratur terencana dan dengan moral yang tinggi, yang berarti bahwa untuk mencapai keadaan demikian itu harus dilakukan peningkatan keadaan ekonomi dan peningkatan moral rakyat melalui pembangunan.<sup>2</sup> Dalam konsepsi negara hukum modern (*welfare state*, *verzorgingsstaat*), pemerintah disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum

---

<sup>1</sup>Tim Edukasi Perpajakan Direktorat Jenderal Pajak, 2016, Materi Terbuka-Kesadaran Perpajakan- Dalam Pendidikan Tinggi, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan, Jakarta, hlm. 35.

<sup>2</sup>Rochmat Soemitro, 1982, *Pajak dan Pembangunan*, PT. Eresco, Bandung, hlm. 1-2.

(*bestuurzorg*).<sup>3</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memuat ketentuan bahwa tugas dan fungsi pemerintahan kaitannya dengan kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan yang aktif dan dinamis karena sebagai garda terdepan dalam memenuhi, memajukan dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat dalam bentuk *public services*. Dalam rangka mencapai kesejahteraan umum, negara membutuhkan dana/uang sebagai biaya penyelenggaraan aktivitas negara yang didapatkan dari pemasukan negara.

Secara garis besar Pemerintah Indonesia memiliki tiga sumber pemasukan guna mengisi kas negara, yakni penerimaan perpajakan (PPh, PPN, PBB, dan pajak lainnya), penerimaan bukan pajak (misalnya migas dan non-migas sebagai hasil sumber daya alam), serta hibah atau bantuan dari luar negeri.<sup>4</sup> Namun, dapat dikatakan bahwa pajaklah yang merupakan pemasukan terbesar negara. Pajak diperoleh dari rakyat melalui pungutan pajak. Pajak ditinjau dari segi fungsinya dapat merupakan sumber Anggaran Pendapatan Negara yang terpenting atau merupakan salah satu alat untuk mencapai tujuan tertentu di luar bidang keuangan yang lazimnya disebut kebijaksanaan fiskal

---

<sup>3</sup>Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 37.

<sup>4</sup>Daniel Alexander Loen dan Adrianus Meliala, 2009, *Mengintip Kiprah Konsultan Pajak di Indonesia*, Muria Kencana, Jakarta, hlm. 161.

(*fiscal policy*).<sup>5</sup> Pajak bukan hanya berfungsi untuk memasukan uang ke kas negara tetapi merupakan wujud partisipasi masyarakat dalam pembangunan dengan memenuhi kewajiban kenegaraan dalam upaya peningkatan kemandirian bangsa dalam pelaksanaan pembangunan nasional.<sup>6</sup>

Secara filosofis, pajak tergolong dalam ranah keadilan sosial. Basis dasar pajak sudah dimuat dalam Pancasila sebagai hukum materiil atau falsafah bangsa yaitu sila kelima tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia memuat ketentuan “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Sebagai penjabaran lebih lanjut mengenai ketentuan dalam Pasal 23A tersebut, maka dibuatlah undang-undang karena hanya atas dasar undang-undanglah pajak dapat dipungut dari rakyat. Selain karena rakyat diwajibkan membayar pajak berdasarkan undang-undang.

Hal tersebut juga sejalan dengan prinsip pajak secara universal yaitu *no taxation without representation, taxation without representation is robbery*”, artinya tidak ada penarikan pajak tanpa dasar undang-undang (yang dibuat wakil-wakil rakyat) sebab penarikan pajak tanpa dasar undang-undang adalah perampokan. Seperti diketahui bahwa tujuan adanya negara adalah untuk melindungi hak-hak rakyat, sehingga setiap tindakan pemerintahan

---

<sup>5</sup>Kata fiskal dalam hal ini digunakan dalam arti kata yang luas, yaitu segala sesuatu yang bertalian dengan keuangan negara dan bukan semata-mata mengenai pajak. Lihat, Rochmat Soemitro, *Op.Cit.*, hlm. 245.

<sup>6</sup>Marihot Pahala Siahaan, 2010, *Hukum Pajak Elementer*, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 21

harus melalui persetujuan rakyat, dan bahwa terhadap tindakan pemerintahan, prinsip yang melekat dalam setiap pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan adalah legalitas (*legaliteitbeginzel*), artinya setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku (*le principe de la legalite l'administration*).<sup>7</sup> Persetujuan rakyat di sini dimanifestasikan dalam persetujuan wakil rakyat yang tergabung dalam lembaga perwakilan rakyat.

Salah satu agenda reformasi perpajakan yang dicanangkan Pemerintah Indonesia adalah melakukan ekstensifikasi dan intensifikasi perpajakan. Hal ini berkaitan dengan upaya peningkatan penerimaan negara dari sektor pajak yang sekaligus upaya peningkatan jumlah subyek dan obyek pajak.<sup>8</sup> Meskipun pajak adalah sumber pemasukan negara yang terbesar namun dapat dikatakan bahwa hampir setiap tahun anggaran, pemasukan pajak tidak pernah cukup untuk membiayai kebutuhan negara.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 memuat ketentuan “Anggaran Pendapatan Negara Tahun Anggaran 2016 diperkirakan sebesar Rp.1.786.225.025.908.000,00 (satu kuadriliun tujuh ratus delapan puluh enam triliun dua ratus dua puluh lima miliar dua puluh lima juta

---

<sup>7</sup>Ridwan, *Op.Cit.*, hlm. 41.

<sup>8</sup>Ragimun, 2016, *Analisis Implementasi Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) Di Indonesia*, <http://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/Analisis%20Implementasi%20Tax%20Amnesty%20di%Indonesia.pdf>, diunduh tanggal 15 September 2016, Pukul 12.00 WIB.

sembilan ratus delapan ribu rupiah), yang diperoleh dari sumber: a. Penerimaan Perpajakan; b. PNBPN; dan c. Penerimaan Hibah.” Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 memuat ketentuan “Penerimaan pajak diperkirakan sebesar Rp 1.539. 166.244.58 1.000,00 (satu kuadriliun lima ratus tiga puluh sembilan triliun seratus enam puluh enam miliar dua ratus empat puluh empat juta lima ratus delapan puluh satu ribu rupiah), yang terdiri atas: a. Pendapatan Pajak Dalam Negeri; dan b. Pendapatan Pajak Perdagangan Internasional.”

Selanjutnya, Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 Pendapatan Pajak Dalam Negeri diperkirakan sebesar Rp. 1.503. 294.744.58 1.000,00 (satu kuadriliun lima ratus tiga triliun dua ratus sembilan puluh empat miliar tujuh ratus empat puluh empat juta lima ratus delapan puluh satu ribu rupiah), yang terdiri atas: a. pendapatan pajak penghasilan; b. pendapatan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah; c. pendapatan pajak bumi dan bangunan; d. pendapatan cukai; dan e. pendapatan pajak lainnya. Postur APBN tahun 2017 yang sudah disahkan dalam Sidang Paripurna DPR RI tanggal 26 Oktober 2016 telah ditetapkan Pendapatan Negara sebesar Rp. 1.750,3 triliun. Pendapatan Dalam Negeri sebesar Rp. 1.748,9 triliun yang terdiri atas : (1)

Penerimaan Perpajakan sebesar Rp. 1.498,9, dan (2) Penerimaan Negara Bukan Pajak sebesar Rp. 250,0 triliun. Disamping itu, ada penerimaan Hibah sebesar Rp. 1,4 triliun.<sup>9</sup>

Sementara itu, postur belanja negara yang disepakati sebesar Rp 2.080,5 triliun yang terdiri dari belanja Pemerintah Pusat Rp 1.314 triliun di mana pagu belanja kementerian dan lembaga (K/L) Rp 757,6 triliun dan non K/L Rp 556,4 triliun, sedangkan pagu transfer daerah dan dana desa Rp 766,4 triliun di mana transfer daerah sebesar Rp 706,4 triliun, dan dana desa Rp 60 triliun. Untuk alokasi dana pendidikan Rp 416,1 triliun dan dana kesehatan Rp 104 triliun, sehingga defisit anggaran tahun depan ditetapkan 2,41 persen terhadap PDB atau Rp 330,2 triliun.<sup>10</sup> Selain itu, dalam asumsi dasar makro ekonomi juga telah disepakati angka pertumbuhan ekonomi 5,1 persen.

Tingkat inflasi disepakati di angka 4 persen. Nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika ditargetkan 13.300. Suku bunga SPN 3 bulan rata-rata dipatok di angka 5,3 persen.<sup>11</sup> Jumlah itu menurun 0,2 persen dibanding target yang diusulkan dalam nota keuangan yang sebesar 5,3 persen dalam RAPBN 2017 yang menargetkan Pendapatan Negara sebesar Rp. 1.737,6 triliun. Pendapatan Dalam Negeri sebesar Rp. 1.736,3 triliun yang terdiri atas: (1) Penerimaan Pajak sebesar Rp. 1.495,9 triliun dan (2) Penerimaan Negara Bukan Pajak sebesar Rp. 240,4 serta Penerimaan Hibah Rp. 1,4 triliun.

---

<sup>9</sup><http://www.kemenkeu.go.id/apbn2017>, diunduh tanggal 11 November 2016 Pukul 13.30 WIB.

<sup>10</sup><http://bisnis.liputan6.com/read/2614985/jokowi-apbn-harus-jadi-instrumenpengentasan-kemiskinan>, diunduh tanggal 11 November 2016 Pukul 14.00 WIB.

<sup>11</sup><http://news.liputan6.com/read/2636187/dpr-resmi-sahkan-uu-apbn-2017>, diunduh tanggal 20 November 2016, Pukul 18.00 WIB.

Sementara postur belanja negara yang ditargetkan adalah sebesar Rp 2.070,5 triliun yang terdiri dari belanja Pemerintah Pusat Rp.1.310,4 triliun, di mana pagu belanja kementerian dan lembaga (K/L) Rp 758,4 triliun dan non K/L Rp 552,1 triliun, sedangkan pagu transfer daerah dan dana desa Rp 766,4 triliun di mana transfer daerah sebesar Rp 760,0 triliun, dan dana desa Rp 60,0 triliun. Defisit tahun 2017 sebesar 2,41 persen terhadap PDB atau sebesar Rp 332,8 triliun.<sup>12</sup> Hal ini disebabkan kepatuhan masyarakat terhadap pajak masih rendah yang mana dapat dilihat dari jumlah wajib pajak yang terdaftar memiliki NPWP hanya sebanyak 26 juta orang dari total penduduk Indonesia yang mencapai 250 juta orang.<sup>13</sup> Data menunjukkan bahwa *tax ratio*<sup>14</sup> Indonesia hanya sekitar 12% di tahun 2014, cukup rendah apabila dibandingkan dengan *tax ratio* rata-rata Negara-negara anggota OECD<sup>15</sup> yang mencapai 34%.

Bentuk reformasi perpajakan di atas salah satu agendanya adalah menerapkan kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*). Kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*) merupakan terobosan strategis untuk memperoleh tambahan penerimaan negara di tengah lesunya perekonomian global. Beberapa analis ekonomi menilai bahwa kondisi perekonomian global

<sup>12</sup><http://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/Keterangan%20Pers%20NK%20RAPBN%202017.pdf>, diunduh tanggal 11 November 2016 Pukul 14.30 WIB.

<sup>13</sup>Dhoni Siamasyah Fadillah Akbar, 2016, *Tax Amnesty dan Momentum Reformasi*, <http://www.kemenkeu.go.id/Artikel/tax-amnesty-dan-momentum-reformasi>, diunduh tanggal 20 September 2016, Pukul 13.00 WIB.

<sup>14</sup>Tax ratio merupakan perbandingan antara jumlah penerimaan pajak dibandingkan dengan Produk Domestik Bruto (PDB) suatu negara. Rasio itu dipakai untuk menilai tingkat kepatuhan pembayaran pajak oleh masyarakat dalam suatu negara. Lihat, <http://pascasarjana-stiami.ac.id/2011/08/tax-ratio-di-indonesia/>, diunduh tanggal 10 Oktober 2016, Pukul 15.30 WIB.

<sup>15</sup>Organisation on Economic Cooperation and Development (OECD).

pada tahun 2016 tidak berbeda jauh dengan tahun 2015, dimana negara-negara yang memiliki porsi Produk Domestik Bruto (PDB) terbesar dunia sekaligus mitra dagang utama Indonesia, seperti Amerika Serikat, Zona Eropa, Tiongkok dan Jepang, masih dilanda kelesuan ekonomi. Negara-negara tersebut diprediksikan masih mengalami perlambatan pertumbuhan ekonomi pada tahun 2016. Penurunan pertumbuhan ekonomi mitra dagang utama Indonesia tentu menyebabkan berkurangnya impor komoditi dari Indonesia dan penurunan penerimaan negara.

*Tax amnesty* atau pengampunan pajak adalah upaya Pemerintah untuk membawa para partisan potensial ke dalam sistem perpajakan nasional bersamaan dengan aset yang dimiliki, sehingga selain menambah penerimaan pajak diharapkan juga menambah likuiditas dalam negeri. Berdasarkan data *Global Financial Integrity* tahun 2015 disebutkan bahwa sebenarnya dana warga Indonesia tercatat di luar negeri sebesar Rp3.147 triliun. Dana-dana tersebut biasanya ‘diparkir’ di wilayah yang menetapkan pajak sangat kecil atau bebas pajak (*tax heaven countries*).<sup>16</sup> Jikalau potensi dana yang besar ini bila dimasukan semuanya ke dalam negeri bisa cukup untuk memenuhi kebutuhan negara. Hal yang terpenting bagaimana memasukannya itu. Otomatis salah satu caranya adalah membuat kebijakan pengampunan pajak.

Pada tanggal 1 Juli 2016 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) bersama Presiden telah menyetujui dan mensahkan

---

<sup>16</sup>Eri Hariyanto, 2016, *SBN sebagai Instrumen Repatriasi Dana Tax Amnesty*, <http://www.kemenkeu.go.id/Artikel/sbn-sebagai-instrumen-repatriasi-dana-tax-amnesty> diunduh tanggal 30 September 2016, Pukul 14.00 WIB.



Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (UU Pengampunan Pajak)<sup>17</sup>. Undang-undang tersebut berlaku efektif hingga nanti tanggal 31 Maret 2017, kendati pun setelah keluar Undang-undang tersebut cukup menuai pro dan kontra dari berbagai kalangan, bahkan selama proses pembahasannya. Kelompok yang mendukung berargumentasi antara lain karena pengampunan pajak dapat memberikan dampak sebagai berikut: (a) Peningkatan penerimaan pajak yang signifikan; (b) Mendorong kepatuhan Wajib Pajak; dan (c) Menambah informasi mengenai daftar kekayaan Wajib Pajak. Kelompok yang menentang mengajukan argumen bahwa sisi lain dari pemberian pengampunan pajak adalah timbulnya: (a) Ketidakadilan (*inequity*) bagi Wajib Pajak patuh (*honest tax payers*); (b) Risiko *moral hazard* Wajib Pajak untuk memanfaatkan Pengampunan; dan (c) Potensi pajak yang hilang.<sup>18</sup>

Adanya fakta perbedaan pengaturan dalam Pasal 23A Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 mengindikasikan ada pertentangan norma Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar. Hal ini jelas bertentangan dengan asas hukum “*Lex Superiori Derogat Legi Inferiori*.” Sekilas, sifat memaksa itu rasanya kehilangan makna dengan hadirnya kebijakan pengampunan pajak. Secara sederhana, kata pengampunan berkonotasi terjadi suatu kompromi, pengurangan, dan penghilangan makna

---

<sup>17</sup> Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 5899

<sup>18</sup>W. Riawan Tjandra, 2016, “*Kebijakan Tax Amnesty*” Makalah dalam Workshop bertajuk Memahami Amnesti Pajak Ikut Pengampunan Pajak atau Pembetulan SPT, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Pajak Wilayah DIY.

dari sifat memaksa di atas, sehingga menjadi tidak memaksa. Adanya frasa “diatur dengan undang-undang” mengundang pertanyaan dan analisis lebih dalam lagi.

Apakah hal tersebut bisa menjadi sebuah dasar pembenaran boleh ada penyimpangan pengaturan ? Apakah sudah selesai permasalahannya jika ada kesepakatan dari perwakilan rakyat ? Ada pula fakta bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak ini berbenturan dengan beberapa undang-undang yang lain. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1) memuat ketentuan “Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan”. Di sini terjadi suatu antinomi antara undang-undang Pengampunan Pajak dan undang-undang Keuangan Negara dimana nilai kepatuhan dan rasa keadilan tidak diperhatikan secara seksama. Nilai keadilan dan kepatuhan juga menjadi isu penting yang harus diklarifikasikan, terlebih karena adanya asas persamaan kedudukan di muka hukum (*equality before the law*).

Jika kita mendasarkan pula pada asas-asas pemungutan pajak seperti: *equality, certainty, convenience of payment*, jelas terjadi suatu kontradiksi, tetapi jika kita kembali lagi kebijakan pengampunan pajak ini bisa dikatakan sebagai sebuah desain untuk menarik banyak dana ke dalam negara dan meningkatkan kepatuhan pelaksanaan kewajiban perpajakan agar pemerintahan dalam negara dapat berjalan efektif dan kewajiban perpajakan

dapat dilaksanakan dengan baik. Selain itu, untuk mendapatkan basis data yang memadai sehingga fiskus bisa melakukan tindakan preventif maupun represif terhadap wajib pajak yang berpotensi melakukan pelanggaran ketentuan pajak.

Lalu pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana rekonseptualisasi ketentuan hukum perpajakan ke depan ? Apakah dilakukan amandemen mulai dari UUD 1945 dengan mengubah sifat hukum pajak atau masih mempertahankannya ? Bagaimana dengan nasib aturan yang sudah dibuat tetapi secara teknik pembentukan peraturan perundang-undang bertentangan dengan UUD 1945 ? Tentu saja, kebijakan pengampunan pajak harus diimbangi antara norma dan realisasinya, untuk itu urgensi perangkat hukum harus didesain sebaik mungkin bila mana diperlukan lagi.

Pada akhirnya semua ini bertalian dengan kehendak pembentukan peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan serta prakteknya di kemudian hari. Dalam rangka menjamin suatu kepastian dan keadilan harus dipikirkan secara matang aturan perpajakan yang ideal, bila perlu dengan reformasi berbagai aturan perpajakan baik secara vertikal maupun horizontal, oleh sebab itu, penulis tertarik untuk meneliti hal ini mengangkat judul tulisan **“Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak Terhadap Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Perpajakan”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut: bagaimana implikasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak terhadap politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implikasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak terhadap politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

## **D. Manfaat Penelitian**

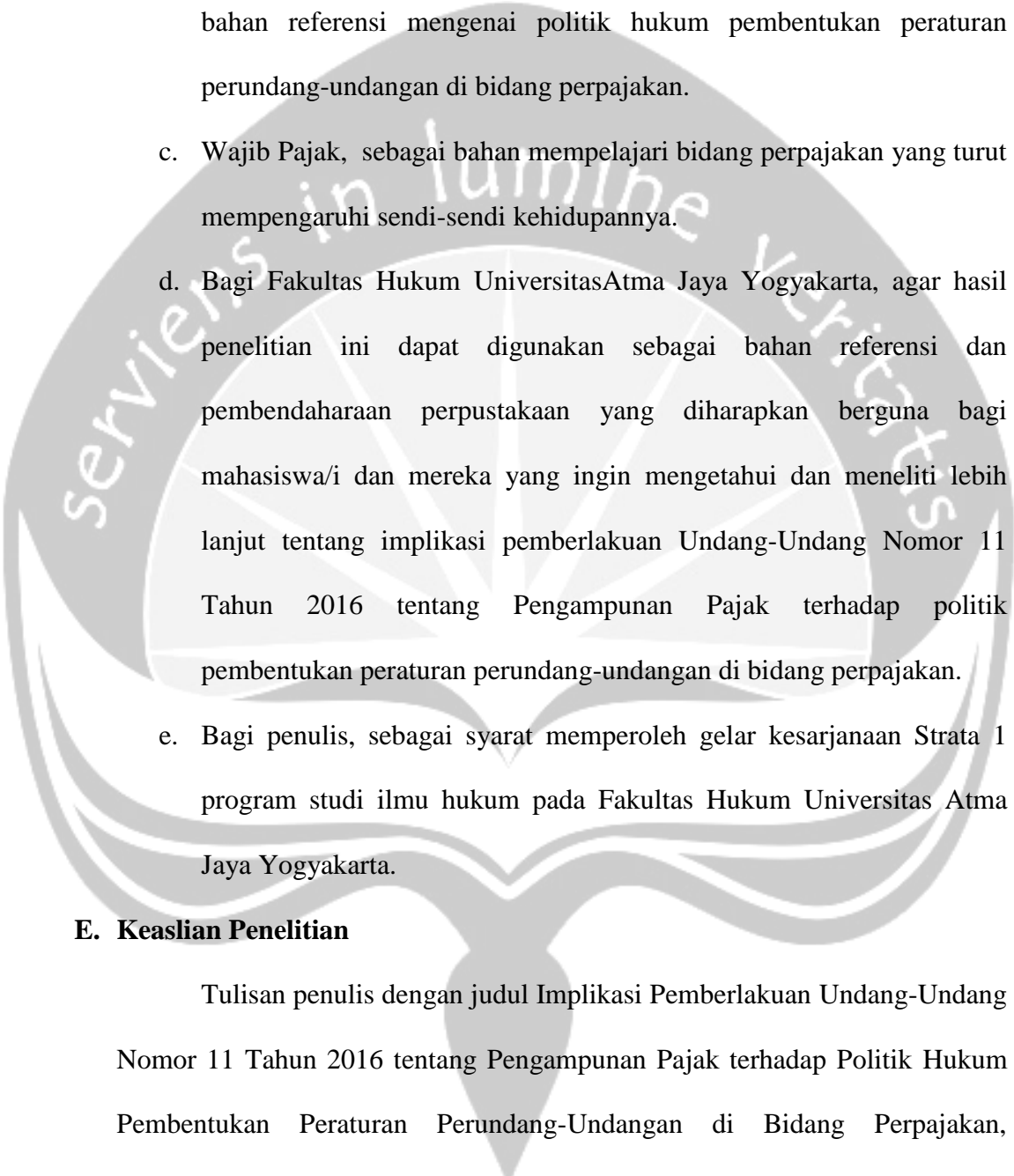
### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis penulisan hukum ini bermanfaat bagi perkembangan Ilmu Hukum khususnya Hukum Pajak, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara dalam kaitannya dengan politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis hasil penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi:

- a. Pemerintah, sebagai penyelenggara pemerintahan mengenai pelaksanaan kebijakan perpajakan.

- 
- b. Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai organ utama pembentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku skala nasional agar dapat menjadi bahan referensi mengenai politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.
  - c. Wajib Pajak, sebagai bahan mempelajari bidang perpajakan yang turut mempengaruhi sendi-sendi kehidupannya.
  - d. Bagi Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, agar hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dan pembendaharaan perpustakaan yang diharapkan berguna bagi mahasiswa/i dan mereka yang ingin mengetahui dan meneliti lebih lanjut tentang implikasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak terhadap politik pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.
  - e. Bagi penulis, sebagai syarat memperoleh gelar kesarjanaan Strata 1 program studi ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Tulisan penulis dengan judul Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak terhadap Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Perpajakan, merupakan karya tulis asli penulis bukan merupakan plagiat. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan penulis, ditemukan judul penelitian yang hampir sama dengan judul penelitian ini, yang ditulis oleh :

1. Agus Hendra Simatupang, T15512, 2005, Politik Hukum Pajak Pemerintah Dalam Pemungutan Pajak Penghasilan Periode 1983-2000, Tesis, Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Masalah yang dikaji adalah: *Pertama*, kenapa pada saat politik regim Orde Baru yang otoriter, namun di awal-awal reformasi perpajakan 1983 mampu menghasilkan hukum pajak yang bersifat *responsive* melalui *self assessment system*, meskipun pada akhirnya regim ini menghasilkan hukum pajak yang konservatif melalui *system* pemungutan pajak final pada tahun 1994; *Kedua*, apakah politik hukum pemerintah tersebut telah berkesesuaian dengan asas keadilan yang merupakan *The Ultimate Goal* dalam pemungutan pajak; dan *Ketiga*, bagaimana implikasi politik hukum pajak pemerintah terhadap hak-hak masyarakat pembayar pajak. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana politik regim orde baru yang otoriter dalam menghasilkan hukum pajak yang responsif, kesesuaian dengan asas keadilan dan implikasinya terhadap hak-hak masyarakat pembayar pajak.

Hasil penelitian adalah bahwa regim berkuasa telah menjadikan pajak sebagai alat untuk mencapai tujuan politiknya. Regim Orde Baru yang otoriter telah menggunakan Hukum Pajak untuk mempertahankan kekuasaannya, meskipun untuk itu, diawal-awal reformasi perpajakan menghasilkan produk hukum pajak yang sangat *responsive*, namun kemudian secara perlahan beralih ke produk hukum yang konservatif. Regim Reformasi yang didukung Poros Tengah di lembaga *Legislative*

juga menggunakan hukum pajak untuk mencapai tujuan politiknya dengan mengorbankan asas keadilan dalam pemungutan pajak penghasilan melalui pemberian pengurangan pajak bagi wajib pajak yang membayar zakat. Tujuan politik yang hendak dicapai dalam pemungutan pajak dalam rangka penerimaan negara ditujukan untuk memperlancar produksi dan perdagangan, mengarahkan aktivitas masyarakat menuju kebahagiaan serta untuk kepentingan umum. Tujuan politik yang hendak dicapai ini juga seharusnya selaras dengan perkembangan ekonomi karena pada hakekatnya pajak adalah salah satu instrumen kebijakan ekonomi. Pemungutan pajak yang berkeadilan dengan penggunaan konsep penghasilan luas (*world wide income*) dan menyeluruh serta penggunaan tarif *progressive* merupakan upaya untuk mencapai tujuan politik tersebut.

2. Anna Lisa Maharani, B200090225, 2013, Pengaruh Program *Sunset Policy* Terhadap Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kemauan Membayar Pajak Pribadi Di KPP Pratama Surakarta, Skripsi, Program Sarjana, Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Universitas Muhammadiyah Surakarta. Masalah yang dikaji adalah bagaimana pengaruh *sunsetpolicy* terhadap tingkat kepatuhan wajib pajak dalam kewajibannya membayar pajak. Tujuan penelitian adalah untuk menguji pengaruh *Sunset Policy* terhadap tingkat kepatuhan wajib pajak dalam kewajibannya membayar pajak, inti dari program *Sunset Policy* adalah adanya pengampunan pajak (*tax amnesty*).

Hasil penelitian adalah program *Sunset Policy* memberikan pengaruh positif terhadap Kesadaran Membayar Pajak, Pengetahuan dan

Pemahaman terhadap Peraturan Perpajakan, dan Persepsi yang Baik atas Efektivitas Sistem Perpajakan. Kebijakan *sunset policy* ini direspon secara positif oleh wajib pajak, yaitu dengan semakin meningkatnya kemauan membayar pajak. Hal ini berarti harapan terjadinya penerimaan pajak yang signifikan dari adanya kebijakan ini bukanlah sesuatu yang mustahil.

3. Nurma Ari Widyaningrum, 0906611923, 2012, Ekstensi, Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai (Ppn) Atas Subsidi Liquefied Petroleum Gas (Lpg) Tabung 3 Kilogram, Skripsi, Program Sarjana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Studi Ilmu Administrasi. Masalah yang dikaji adalah bagaimanakah implementasi pemberian subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram saat pajak ditanggung pemerintah dan bagaimanakah kebijakan pemerintah dalam menyikapi teguran yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan bahwa implementasi PPN Subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah kurang sesuai dengan Undang-Undang PPN yang berlaku di Indonesia. Tujuan penelitian adalah mendeskripsikan implementasi pemberian subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram saat Pajak Ditanggung Pemerintah dan mendeskripsikan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam menyikapi teguran dari BPK yang menyatakan bahwa implementasi PPN subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah tidak sesuai dengan Undang-Undang PPN yang berlaku di Indonesia saat ini.

Hasil penelitian adalah *pertama*, Implementasi kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah menggunakan dasar hukum UU No. 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011 dan aturan pelaksanaan PMK No. 88/PMK.011/2011. Pada saat ini kebijakan tersebut sudah tidak dapat dilaksanakan, karena



sebenarnya di dalam UU PPN No. 42 Tahun 2009 tidak mengatur tentang Pajak Ditanggung Pemerintah. Hal itulah yang menjadi temuan dalam audit yang dilakukan oleh BPK. *Kedua*, adanya hasil audit BPK yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram kurang sesuai dengan UU PPN No. 42 Tahun 2009, tidak lantas membuat pemerintah untuk menghentikan kebijakan tersebut.

#### **F. Batasan Konsep**

##### **1. Implikasi**

Implikasi adalah dampak langsung karena ada sesuatu hal yang terjadi saat ini atau di masa depan baik positif maupun negatif.<sup>19</sup>

##### **2. Pemberlakuan**

Pemberlakuan adalah proses, cara, perbuatan memberlakukan.<sup>20</sup>

##### **3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak adalah Peraturan yang dibahas dan disetujui oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5899.

##### **4. Politik hukum**

Politik Hukum adalah “*legal policy*” atau garis besar (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum

---

<sup>19</sup><http://www.pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-implikasi/>

<sup>20</sup>Tim Prima Pena, tanpa tahun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Terbaru Dengan :Ejaan Yang disempurnakan (EYD)*, Gitamedia Press, hlm. 473.

baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.”<sup>21</sup>

#### 5. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 1 butir 1 adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

#### 6. Bidang perpajakan

Bidang perpajakan adalah salah satu bidang hukum publik yang mengatur mengenai bagaimana menghimpun dana dalam rangka mengisi kas negara.<sup>22</sup>

### **G. Metode Penelitian**

#### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada norma hukum positif yang mengatur tentang implikasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak terhadap politik pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

---

<sup>21</sup>Moh.Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Ke-5, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 1.

<sup>22</sup>H. Lauddin Marsuni, 2006, *Hukum dan Kebijakan Perpajakan di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 35.

## 2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan berupa data sekunder, yang terdiri atas :

a. Bahan hukum primer, terdiri atas :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- 3) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 2007 Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
- 5) Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 6) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak
- 7) Peraturan Direktorat Jenderal Pajak Nomor Per-11/PJ/2016 tentang Pengampunan Pajak

b. Bahan hukum sekunder terdiri dari fakta hukum, prinsip-prinsip Hukum Pajak, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Tata Negara, serta pendapat hukum para ahli Hukum Pajak, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara dalam buku-buku, internet dan melalui wawancara dengan narasumber yaitu A. Setianan, S.H., MM, Ketua Ikatan Konsultan Pajak Indonesia Cabang Yogyakarta dan Andreas Ronald Setianan, B. Bus., M.Comm, Konsultan Pajak di

Daerah Istimewa Yogyakarta, Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, Pengajar dan Ahli Hukum Administrasi di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan B. Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.Hukum, Pengajar dan Ahli Ilmu Perundang-undangan (*legal drafter*).

- c. Bahan hukum tersier adalah kamus

### **3. Metode Pengumpulan Data**

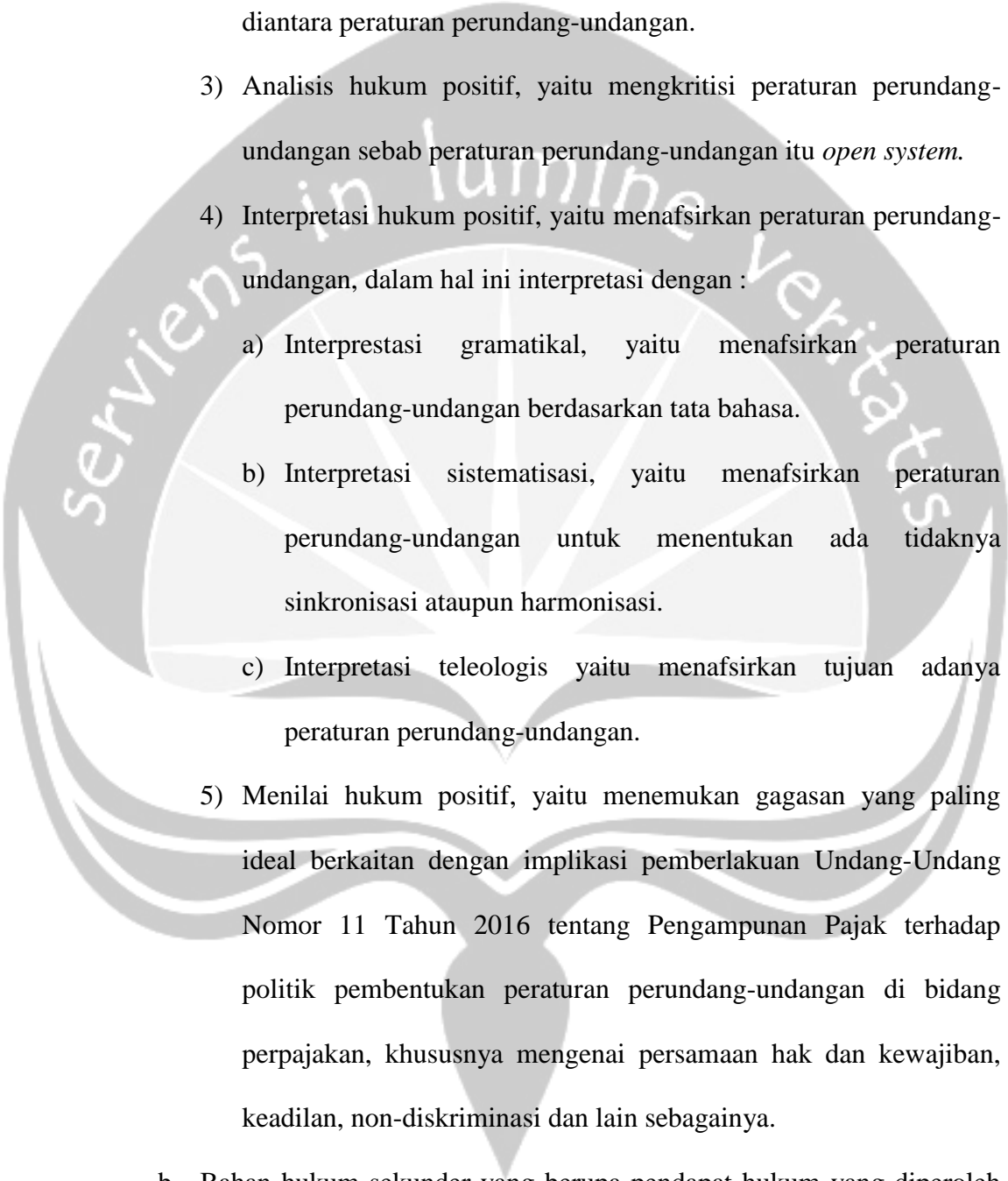
- a. Studi Kepustakaan, adalah segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah sedang diteliti. Studi kepustakaan dalam penulisan ini yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer yang terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; Undang-Undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 2007 Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan; Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak dan Peraturan Direktorat Jenderal Pajak Nomor Per-11/PJ/2016 tentang Pengampunan Pajak. Selain itu, studi kepustakaan dilakukan dengan mempelajari bahan hukum sekunder yang terdiri dari: buku-buku, jurnal, makalah, website/internet, koran dan dokumen.

- b. Wawancara adalah proses tanya jawab lisan antara dua orang atau lebih secara langsung. Wawancara dilakukan dengan Narasumber yaitu A. Setianan, S.H., MM, Ketua Ikatan Konsultan Pajak Indonesia Cabang Yogyakarta dan Andreas Ronald Setianan, B. Bus., M.Comm, Konsultan Pajak di Daerah Istimewa Yogyakarta Legal Drafter, Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, Pengajar dan Ahli Hukum Administrasi di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan B. Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.Hukum, Pengajar dan Ahli Ilmu Perundang-undangan (*legal drafter*). Wawancara dilakukan berdasarkan pedoman wawancara yang sudah dipersiapkan sebelumnya. Pedoman wawancara yang digunakan ialah pedoman wawancara secara terbuka.

#### **4. Analisis Data**

##### **Data Sekunder**

- a. Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan akan dianalisis sesuai dengan 5 tugas ilmu hukum normatif yaitu :
- 1) Deskripsi hukum positif, yaitu menguraikan pasal-pasal dalam instrumen hukum nasional terkait implikasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak terhadap politik pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

- 
- 2) Sistematisasi hukum positif yaitu secara vertikal dan horisontal untuk mengetahui ada tidaknya sinkronisasi dan/atau harmonisasi diantara peraturan perundang-undangan.
  - 3) Analisis hukum positif, yaitu mengkritisi peraturan perundang-undangan sebab peraturan perundang-undangan itu *open system*.
  - 4) Interpretasi hukum positif, yaitu menafsirkan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini interpretasi dengan :
    - a) Interpretasi gramatikal, yaitu menafsirkan peraturan perundang-undangan berdasarkan tata bahasa.
    - b) Interpretasi sistematisasi, yaitu menafsirkan peraturan perundang-undangan untuk menentukan ada tidaknya sinkronisasi ataupun harmonisasi.
    - c) Interpretasi teleologis yaitu menafsirkan tujuan adanya peraturan perundang-undangan.
  - 5) Menilai hukum positif, yaitu menemukan gagasan yang paling ideal berkaitan dengan implikasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak terhadap politik pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan, khususnya mengenai persamaan hak dan kewajiban, keadilan, non-diskriminasi dan lain sebagainya.
- b. Bahan hukum sekunder yang berupa pendapat hukum yang diperoleh dariwawancara dengan A. Setianan, S.H., MM, Ketua Ikatan Konsultan Pajak Indonesia Cabang Yogyakarta dan Andreas Ronald

Setianan, B. Bus., M.Comm, Konsultan Pajak di Daerah Istimewa Yogyakarta Legal Drafter, Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, Pengajar dan Ahli Hukum Administrasi di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan B. Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.Hukum, Pengajar dan Ahli Ilmu Perundang-undangan (*legal drafter*) dideskripsikan, dicari persamaan dan perbedaan pendapat untuk menganalisis bahan hukum primer. Pendapat narasumber dideskripsikan untuk menganalisis bahan hukum primer.

#### **5. Proses Berpikir (Prosedur Bernalar)**

Proses berpikir yang digunakan adalah deduktif yaitu proses berpikir dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus, dalam hal ini yang khusus merupakan hasil penelitian yang diperoleh dari narasumber. Yang umum berupa peraturan perundang-undangan mengenai implikasi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak terhadap politik pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

## **H. Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi**

Sistematika penulisan hukum/skripsi ini dilakukan dengan membaginya ke dalam tiga bab dengan sistematika sebagai berikut :

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum/skripsi.

### **BAB II: PEMBAHASAN**

Bab ini berisi konsep/variabel pertama, konsep/variabel kedua, dan hasil penelitian

### **BAB III: SIMPULAN DAN SARAN**